Fr.

OBSERVATIONS

SUR L'ALIÉNABILITÉ DU DOMAINE,

SUR LES DÉCRETS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE, DES 4 AOUT ET 19 DÉCEMBRE 1789.

ET

SUR L'ADMINISTRATION DES FONDS DU DOMAINE.

PARIS, 1790.

Case
FRC
6018

M2W 11132

THE NEWBERRY LIBRARY
CHICAGO

OBSERVATIONS
SUR L'ALIÉNABILITÉ
DU DOMAINE
DE LA COURONNE.

Et sur les décrets des 4 août, & 19 décembre 1789.

La propriété du domaine de la couronne, est-elle nationale ?

La loi de l'inaliénabilité de ce domaine, est-elle fondamentale ?

Ces questions présentées & agitées jusqu'à ce jour, sans être approfondies, ont été subordonnées, plutôt à l'opinion, qu'aux vrais principes, dans les décisions qu'elles ont reçues. Il est important de les fixer, avant que la nation détermine la nature & le mode de l'opération générale, qu'elle se propose de décrêter sur les domaines.

C'est l'objet de ces observations.

APRÈS que la nation, formée en corps politique, eût erigé le gouvernement François en monarchie, qu'elle se fût librement choisi

& donné un chef, & qu'elle l'eût placé sur le trône, elle dût pourvoir aux dépenses de l'état, & à l'entretien de la majesté royale.

Le monarque François fût investi de l'administration des droits du fisc public; il fût admis au partage des propriétés & des dépouilles des peuples vaincus, avec ses compagnons d'armes, dans une proportion relative; & la défense de l'état fût la condition respectivement obligatoire, imposée à la possession de ces propriétés.

Les droits du fisc public, formèrent la dotation de la couronne; & les fonds qui échûrent en partage au souverain, fûrent, dans sa main, suivant l'usage accordé par la nation, un aleu, une propriété libre & disponible. En un mot, on distingua, dans la main du roi, comme chez les Romains, un domaine public, & un domaine privé, possédés au même titre, & selon les mêmes règles.

On ne peut pas dire que les rois de la première & de la seconde race, n'ont pas eu le droit de disposer du domaine privé, & que cette disposition n'a pas été une maxime reçue, dans les premiers âges de la monarchie, lorsque l'on voit la portion, alors délibérante

dans les assemblées de la nation, loin de s'opposer aux aliénations de ce domaine, se faire attribuer, par les traités d'Andely & de Paris, en 587 & 615, la propriété absolue des parties qui en étoient détachées, & qui n'avoient été concédées qu'à tems, ou à vie, à titre de bénéfices; lorsqu'on voit, ensuite, le dernier roi de la seconde race, s'éteindre, n'ayant, dans sa main, qu'un triste débris des immenses possessions qui composoient le domaine de Charlemagne, dans le territoire du royaume de France; lorsqu'on voit ces possessions dans la main du clergé & des grands du royaume, & leur propriété confirmée par les titres les mieux expliqués & les plus authentiques.

Le domaine des rois avoit été envahi, par la conversion des bénéfices viagers en propriétés héréditaires; ce domaine renouvellé sous la seconde race, accru & administré avec la plus grande sagesse, par Charlemagne, avoit été dissipé par les libéralités désordonnées, ou par la foiblesse de ses successeurs; les grands du royaume avoient usurpé les droits régaliens; ils les exerçoient dans l'étendue de leurs domaines; & le royaume étoit dégénéré en anarchie, lorsque Hugues Capet, qui fût appellé au trône, non par le droit du sang, ni par l'élection

libre du peuple François, mais par le concours des grands feudataires du royaume, commença la troisième dinastie de nos rois.

Quelques auteurs ont prétendu que ce prince à son avènement à la couronne, y avoit inséparablement unis, et par une loi expresse, tous les biens qu'il possédoit.

Cette réunion ne s'opéra que suivant les règles des fiefs, parce que Hugues Capet possédoit sous la mouvance de la couronne. Mais il n'existe aucune loi, par laquelle ce prince ait déclaré ses domaines inaliénables ; et le fait prouve contre l'assertion, puisque, jusqu'à Philippe-le-Bel, le retour des appanages à la couronne, à défaut d'hoirs mâles, n'avoit pas été ordonné, & que l'on voit les rois successeurs de Hugues Capet, non-seulement disposer des propriétés dont ce prince étoit en possession, avant de parvenir au trône, mais encore des domaines qui formoient une propriété nationale, comme étant le fruit des conquêtes, ou l'exercice des droits de la souveraineté, & de la suzeraineté, qui n'étoient pas la propriété du duc de France, mais celle de la couronne.

Le tems, en dissipant d'épaisses ténébres, ayant vu rentrer le peuple dans ses droits, trop

long-tems méconnus, et cette partie précieuse de la nation, ayant été appellée aux assemblées générales, pour y délibérer sur les grands intérêts de l'état, dont les siens faisoient partie, elle aperçut une cause de la surcharge des impôts, sous le poids desquels elle gémissoit, dans la dilapidation des domaines; elle sollicita une loi prohibitive de leur aliénation; eh! quelle autre partie de la nation, pouvoit demander l'établissement d'une maxime aussi salutaire, lorsque les grands avoient envahi les domaines des rois, de la première & de la seconde race, sans que le peuple, tenu en servitude, pût élever sa voix? & lorsque ce désordre se perpétuoit, nonobstant quelques ordonnances déja données, pour le réprimer, mais dont l'intrigue avoit éloigné l'effet.

Une ordonnance solemnelle, du mois de février 1401, donnée en forme de pragmatique, sur la demande de la nation, attacha, inséparablement à la couronne, des domaines, dont les rois disposoient, abusivement, & à leur gré. Cette ordonnance, en imprimant aux fonds du domaine, le caractère de l'inaliénabilité, retira au souverain l'exercice du droit de propriété; elle mit ces fonds sous la garde de la nation, & érigea en loi, une maxime tutélaire contre la vio-

lation d'un dépôt de fonds & de droits, dont le produit deſtiné à ſoutenir la ſplendeur du trône, ne pouvoit être ſuppléé par des impôts accordés, et réſolus par les états, qu'après avoir juſtifié de ſon emploi légitime.

Les états, aſſemblés à Tours en 1483, exprimèrent, formellement, cette dernière condition, lorſqu'ils remontrèrent, que le revenu du domaine, doit-être employé d'abord aux charges de l'état, & que s'il ne peut fournir, il ſera suppléé par des impôts accordés et résolus par les états.

Les rois, par la ſurveillance de la nation devoient être, alors, gênés dans leurs libéralités ou plutôt dans leurs diſſipations; & la ſoif brûlante de tout envahir, ne pouvoit plus être déſaltérée.

C'en fut aſſez pour rechercher les moyens de ſubordonner à la volonté des ſouverains, et à la cupidité des gens en crédit, les diſpoſitions d'une loi, qui étoit loi de l'état; et le ſommeil de la nation, facilita les déſordres les plus étranges.

En effet, ſi des loix poſtérieures à l'ordonnance du mois de février 1401, confirment la loi de l'inaliénabilité du domaine, ſi elles ordonnent la recherche des aliénations, & des dons qui en avoient été faits, ſi elles en prononcent la révo-

tation, & ſi elles les interdiſent pour l'avenir, on voit ces loix violées, par les mêmes rois qui les avoient données ; & l'inféodation qui, dans le régime féodal, eſt une approbation de la part du ſeigneur dominant, de la conceſſion faite d'une partie de ſon domaine utile, à titre de fief, former un titre aux donataires, & aliénataires, pour couvrir des diſpoſitions abuſives, & s'en aſſurer la propriété incommutable.

En un mot, les domaines, qui ſe réuniſſoient à la couronne, ne procuroient d'autre avantage, que celui de multiplier & de féconder la ſource des déſordres.

La nation éveillée ſur ſes intérêts, & impatiente de ſouffrir, renouvella ſes plaintes, & elles furent écoutées.

Charles IX fut frappé de l'oubli dans lequel les rois ſucceſſeurs de Charles VI avoient enſevelis les vrais principes de l'inaliénabilité du domaine ; ce monarque recueillit, & conſacra, dans un édit du mois de février 1566, les règles & maximes anciennes de l'union, & de la conſervation du domaine de la couronne ; il déclara que ce domaine n'étoit, dans la main des rois, qu'un dépôt ſacré, qui ne devoit ſouffrir aucune altération ; il proſcrivît, pour l'avenir, tous dons & inféodations qui en ſeroient faites ; il ordonna la

recherche & la réunion de toutes les parties qui avoient été distraites du domaine, par des dispositions interdites, & par des actes décevables ; & s'il autorisa quelques aliénations, il en détermina la nature & l'objet, & les assujettit, sans aucune exception, à un retour perpétuel.

Henri III étoit bien convaincu que la propriété du domaine appartenoit à la nation, & qu'elle avoit le pouvoir de révoquer ou modifier la loi de l'inaliénabilité ; mais les états-généraux assemblés à Blois, en 1576, se méprirent sur le sens véritable de cette loi.

Sur la proposition faite à ces états, de la part de Henri III, de consentir à l'aliénation d'une partie du domaine, Bodin remontra que le fond en appartenoit aux provinces ; que le roi n'en étoit que simple usager ; & l'assemblée répondit au surintendant de Bellièvre, que le droit commun, & la loi fondamentale de l'état, rendoient l'aliénation impossible.

Le même monarque ayant fait renouveller sa demande aux mêmes états, le président Hémar répondit en leur nom, qu'on ne pouvoit imaginer aucun cas où le droit d'aliéner le domaine, peut être révendiqué par le souverain ; qu'il n'en avoit que l'usu-fruit ; que la propriété appartenoit à tout le corps de la nation ; qu'elle ne pouvoit jamais être

aliénée, même dans les plus preſſans beſoin de l'état, comme le démontroit l'exemple du roi Jean, priſonnier en Angleterre ; que cette loi étoit la baſe & le ſoutien du trône ; & que par cette raiſon, nos pères l'avoient regardée comme inviolable.

Lorsque les états aſſemblés à Tours, en 1483, ont déterminé, que la nation ſe doit à elle même, de pourvoir à l'entretien de la cour du monarque, & aux beſoins de l'état ; que le revenu du domaine doit être employé, d'abord, à cet entretien & à ces beſoins, & ſuppléé par des impôts accordés librement par la nation ; on ne peut qu'applaudir à la ſageſſe de cette réſolution. Le principe en eſt certain.

Mais lorſqu'on voit les états de Blois déclarer, en 1576, que la loi de l'inaliénabilité du domaine eſt fondamentale, & qu'il n'eſt point à la diſpoſition de la nation de l'enfreindre, on peut dire que la nation, alors, ne connût ni la conſéquence du droit de propriété, ni le droit des repréſentans de la nation, de faire, de modifier ou de révoquer la loi.

En examinant la réponſe faite par ces états, il n'eſt pas poſſible de la concilier avec les droits de propriété dont ils déclaroient que la nation étoit inveſtie.

La propriété comporte avec elle le pouvoir de disposer. Où il n'y a point de pouvoir de disposer, il n'y a pas de propriété. Et si la propriété des fonds du domaine appartient à la nation, elle en a dès-lors la libre disposition..

Dans la jouissance des fonds du domaine, la convention en a réglé l'emploi. Cette jouissance n'est qu'une affectation particulière pour l'acquittement de l'obligation, contractée par la nation, de fournir aux dépenses de la cour du souverain qu'elle s'est donné; la nation acquitte cette obligation par la délégation des revenus des domaines de l'état, dont elle a la propriété; elle peut acquitter cette obligation par une autre délégation de revenus suffisans; & alors, la propriété, dont la jouissance étoit déléguée, rentrant dans la main de la nation, cette propriété devient libre, & disponible.

La réponse des états de Blois, présente donc une contradiction manifeste & un oubli des vrais principes.

L'ASSEMBLÉE nationale, d'accord avec les précédentes assemblées, sur la nature des fonds du domaine, n'a pas douté que leur propriété ne fût nationale; & reffaisissant les grands principes du droit de propriété, qui renferme celui de disposer & d'aliéner, elle a ordonné, par ses dé-

crets des 4 août & 19 décembre 1789, le rachat des cens & droits féodaux, & la vente d'aucunes des portions du domaine.

Ces décrets, sanctionnés par le roi, préjugent la question de l'aliénabilité du domaine; mais la résolution qu'ils expriment étant contraire à l'opinion des précédentes assemblées, & à la maxime d'inaliénabilité, consacrée par des loix nationales, la révocation de ces loix, qui n'est qu'implicitement prononcée, ne doit elle pas l'être expressément, & par un décret formel, avant que la nation puisse ordonner une aliénation générale? Ne peut-on pas présumer que la loi de l'inaliénabilité ayant été déclarée fondamentale & inviolable, l'aliénation ordonnée par les décrets des 4 août & 19 décembre, ne sera légale que quant à la propriété disponible du roi (1)? Et

---

(1) On distingue deux propriétés, dans la propriété générale du domaine; celle de la couronne & celle du roi.

Le domaine de la couronne est celui qui y est consacré, & qui en forme la dotation.

Le domaine du roi, est celui que le monarque a pu acquérir, ou qu'il a réuni par succession, confiscation, aubaine, déshérance &c. & dont il jouit comme domaine privé & disponible, pendant le cours de son règne, à moins qu'il n'en ait ordonné la réunion expresse à la couronne, ou qu'il n'ait été tenu & administré par les officiers & receveurs du domaine pendant dix ans, & qu'il soit en ligne de compte.

quelque certain que ſoit le principe de l'aliénabilité du domaine, renferme-t-il en lui un effet aſſez abſolu pour qu'il ne ſoit pas néceſſaire de l'ériger en loi conſtitutionnelle ?

Les biens eccléſiaſtiques forment une propriété publique : toutes les propriétés publiques appartiennent à la ſociété ; & c'eſt la nation entière qui la compoſe.

Les biens eccléſiaſtiques formoient une propriété nationale ; et le décret, qui a prononcé que ces biens ſont à la diſpoſition de la nation, eſt en principe. Cependant, il a fallu ériger le principe en loi, & c'eſt l'autorité de cette loi qui aſſure le droit de la nation.

Il y a une parité abſolue, entre la conduite qui a précédé le décret des biens eccléſiaſtiques, & celle qui doit être tenue, relativement aux fonds du domaine de la couronne.

Ces fonds forment une propriété nationale ; l'opinion de la nation eſt fixe ſur ce point ; mais aucune loi n'a fait l'abandon de cette propriété à la nation ; & l'ordonnance du mois de février 1401, qui eſt ſon titre le plus authentique, ne l'établit préciſément, qu'en ſurveillance.

Le domaine a été déclaré inaliénable, juſqu'à ce jour, par la nation elle-même ; la loi de ſon inaliénabilité exiſte ; elle a été conſtamment pré-

sentée comme fondamentale et inviolable; & quoiqu'il soit facile de démontrer, que l'opinion adoptée sur l'inaliénabilité du domaine n'eſt qu'une fauſſe interprétation de la loi, on a fait une maxime indéfinie de cette opinion.

Il paroît donc indispenſable, avant de déterminer une opération générale sur le domaine, 1°. d'en remettre la propriété entre les mains de la nation; 2°. de déclarer cette propriété aliénable.

On ne doit pas craindre de voir combattre la propoſition de déclarer la propriété du domaine nationale, & aliénable, ni par les maximes des précédentes assemblées, ni par la loi de l'inaliénabilité. Le droit de la nation eſt conſtitutionel, & n'a jamais pu être affoibli.

Suivant l'expreſſion de M. le procureur-général de la Gueſſe (dans ſes remontrances contre les lettres-patentes des années 1590 & 1596, par leſquelles Henri IV avoit déclaré qu'il entendoit tenir ſon patrimoine, comme domaine privé & diſponible, & ſéparément de l'ancien domaine de la couronne), il ſe fait un ſaint & politique mariage entre le roi & la couronne; le roi dote la couronne de ſes biens perſonnels; & cette dotation les y unit irrévocablement.

Si cette maxime n'eut pas été irréſiſtible, on

peut croire qu'Henri IV, roi chéri des françois, & roi victorieux, eût fait prévaloir ses intentions sur la résistance du parlement de Paris à enregistrer les lettres-patentes de 1590 & 1596; mais le motif de cette résistance étoit tellement justifié, que ce monarque se vît obligé de donner un édit en 1607, portant union de son patrimoine particulier à la couronne.

Cet édit a consacré un point de droit public national françois, dont le principe est évident.

En effet, la souveraineté réside dans le corps entier de la nation; la couronne est le symbole de la souveraineté; elle n'est pas la propriété du souverain sur la tête duquel elle est placée, mais celle de la nation qui l'a constitué son chef. Tout ce qui appartient d'ancienneté, ou qui est réuni à la couronne, appartient donc au corps de la nation; & si la couronne doit-être dotée des propriétés, que possède le souverain, lors de son avènement au trône, & si ces propriétés se confondent, en vertu de la loi, avec le domaine ancien; il en résulte, que le monarque français ne possède, que confusément avec la nation, dont il ne cesse pas d'être membre; et que les domaines connus, sous le titre de domaines de la couronne, sont une propriété nationale, qui est le premier hypotèque des dettes de la nation.

La loi de l'inaliénabilité du domaine de la couronne a eu pour objet, d'empêcher les dispositions abusives des souverains, qui en avoient été établis dépositaires & administrateurs; cette loi n'a jamais pu atteindre le droit de propriété, qui appartient au corps de la nation, & qui comporte le droit de disposer; elle a établi une maxime tutelaire, dont l'effet assuré est de forcer, à la volonté de la nation, la réunion des parties distraites d'un domaine, qui est celui de l'état. Enfin quelque sens que l'on ait pu prêter à la loi de l'inaliénabilité du domaine, & quelque application qu'on ait cru pouvoir en faire, jusqu'à ce jour, elle ne peut pas être opposée au corps législatif, qui ne connoît de loi suprême, que celle qu'il a consentie pour l'intérêt & le bonheur de la nation.

Ainsi, le décret qui prononcera que le domaine de la couronne est une propriété nationale et aliénable, n'expliquera pas un droit nouveau en faveur de la nation; mais l'assemblée nationale en reffaisissant un principe, qui est la base des loix immuables de la société, & en l'érigeant en loi constitutionelle, fixera ce principe, méconnu sous les deux premières races de nos rois, & bien avant encore, sous la dinastie actuelle, enfin vagues, ou au moin indéfini jusqu'à ce jour.

OBSERVATIONS

Relatives à l'Adminiſtration, & à l'emploi des fonds du domaine.

LA nation, dans l'exercice du droit d'adminiſtrer le domaine de la couronne & d'en diſpoſer, eſt ſans doute appellée à de grands travaux.

D'un côté, la diſſipation des fonds de ce domaine eſt preſque totale; de l'autre, un régime obſcur & financier, élevé ſur les ruines d'un régime ſagement établi, a été ſubſtitué aux règles d'une adminiſtration méthodique & éclairée; & ces vices réunis ont détruit les propriétés, les droits, & les titres du domaine, ils en ont altéré le produit, & l'ont rendu preſque nul.

Mais quelque grand & quelque invétéré que ſoit le mal, le remède eſt préſent. L'autorité des loix de l'inaliénabilité, et de l'impreſcriptibilité des droits du domaine, aſſure la réunion de toutes es parties qui ont pu être aliénées ou uſurpées; & lorsque l'aſſemblée nationale, juſte envers les

créanciers de l'état, s'eſt obligée à l'acquittement de leurs créances, lorſque les propriétés nationales sont la caution de cette obligation, cette auguſte aſſemblée ne compromettra pas les reſſources qui lui sont offertes.

En portant leurs regards ſur la maſſe des fonds qui ont ſucceſſivement compoſé le domaine de la couronne, les repréſentans de la nation reconnoîtront qu'il n'exiſte dans les mains du roi que quelques portions de ce dépôt ſacré, qui ont échappé à l'avidité des gens en crédit, & qui sont mal adminiſtrées; ils reconnoîtront que toutes les aliénations qui ont été faites, l'ont été à vil prix, & frauduleuſement; que l'état ſe trouvant privé d'un revenu qui lui appartient, & qui devoit être employé à des dépenſes néceſſaires, & déterminées, la claſſe indigente, ou qui n'a pas profité de la dilapidation des fonds du domaine, acquite la privation du produit de ces fonds diſſipés; & ils demeureront alors convaincus, que la rentrée dans les domaines, aliénés à quelque titre que ce ſoit, la révocation des actes décevables, & la recherche des uſurpations ſont de juſtice publique. Enfin, qu'il eſt important de ſaiſir tous les moyens de faire du corps entier du domaine, replacé dans les mains de la nation, une reſſource

qui puiſſe ſecourir les beſoins de l'état & contribuer au ſoulagement du peuple françois.

Il n'eſt pas poſſible d'aſſeoir un calcul de la valeur fonciere des propriétés & des droits du domaine sur leur produit apperçu dans l'état actuel des choſes. Il ſeroit même déſavantageux de précipiter leur aliénation, après les avoir retirés des mains des aliénataires & de celles des adminiſtrateurs actuels des domaines, ou de faire de leur administration une affaire générale de finance.

Tous les soins doivent tendre, dans ce moment, à méditer, & à établir les régles d'une admiuistration régulière, et éclairée, et sur-tout, localement, & partiellement diſtribuée.

En un mot, s'il eſt indiſpenſable de connoître la nature et l'étendue d'un droit quelconque, avant de l'exercer, il est démontré, que la connoiſſance exacte de la maſſe des fonds et des droits du domaine eſt préalable à toute opération; & qu'on n'en feroit qu'une très-fausse, en la dirigeant, uniquement, ſur des données, qui ne peuvent-être qu'équivoque.

L'inſtitution de trois miniſtères, exercés d'après des *loix préciſes*, *& des formes déterminées*, doit

entrer dans le plan de l'adminiſtration du domaine.

Miniſtère de direction, miniſtère de perception, miniſtère de juridiction.

La direction doit établir la conſiſtanee des fonds, & des droits du domaine.

La perception doit en faire l'exploitation, & eſt comptable de leur produit.

La juridiction doit donner le caractère légal aux actes de la direction, & de la perception, veiller à l'exécution des loix de l'adminiſtration, conſerver, & aſſurer par ſes jugemens les fonds & les droits du domaine, & tenir l'équilibre entre les droits du fiſc et ceux des citoyens.

C'eſt ſur les pouvoirs combinés de ces trois miniſtères que repoſent l'ordre, les règles, & le bien du ſervice du domaine.

Cependant, quelques combinés que doivent être ces pouvoirs, ce n'eſt que relativement au point général, qui a pour objet l'établiſſement, l'exercice, la conſervation des droits du domaine, & l'exécution des loix de leur adminiſtration; mais le pouvoir judiciaire, & le pouvoir adminiſtratif, ne peuvent être confondus, parce que cette confuſion ſeroit une coalition inquiétante.

Le pouvoir administratif exécute d'après les loix de l'administration ; & le pouvoir judiciaire, qui ordonne d'après les mêmes loix, détermine & retient, dans ses véritables bornes, la force & l'activité du pouvoir administratif.

Ces deux pouvoirs, quoique gouvernés par le même principe, différent donc dans leur exercice ; ils doivent donc être séparés.

L'assemblée nationale, occupée du soin de poser les bases des loix constitutives du régime du domaine de la couronne, de déterminer les formes de la nouvelle administration, dont les assemblées administratives seront chargées, & d'organiser le pouvoir judiciaire des tribunaux administratifs, dans un mode convenable à l'intérêt du fisc & à l'intérêt des citoyens, a intimé, par l'organe de son comité du domaine, l'ordre, aux tribunaux existans, de l'administration des domaines & forêts du roi, & dépositaires des titres & des loix de cette administration, de fournir, à ce comité, tous les renseignemens nécessaires, pour connoître, & établir l'état & la consistance de ces propriétés.

Ces tribunaux se montreront dignes de la confiance de l'assemblée nationale ; & les bureaux des finances, institués singulièrement sur

le fait du domaine, ne laisseroient rien à desirer sur l'objet de la demande qui leur est faite, si l'autorité, en dénaturant leur service primitif, ne leur eut enlevé les moyens de conserver, entiere, la masse des fonds du domaine, dont le dépôt leur avoit été remis, de tenir leurs regards attachés sur les portions qui en ont été séparées, par des actes décevables, & de les suivre dans leur dilapidation ; mais à quelque point que le désordre ait été porté, le zèle des bureaux des finances n'a pas été affoibli ; ils s'efforceront d'en donner la preuve ; & ils trouvent déja la récompense honorable des travaux qu'ils préparent, dans l'ordre qui leur est donné de seconder un service national.

De l'Imprimerie de DEVAUX, rue des Boucheries St. Honoré N°. 8. 1790.

680